

NORDESTE, PLANEJAMENTO E GEOGRAFIA *

MÁRIO LACERDA DE MELO

SUMÁRIO

- I — A nova concepção dos problemas do Nordeste
- II — Índices e fatores do subdesenvolvimento
- III — A geografia e o estudo dos problemas regionais
- IV — A geografia e as diretrizes básicas da política de desenvolvimento do Nordeste

I — A NOVA CONCEPÇÃO DOS PROBLEMAS DO NORDESTE

Está ultrapassado o período em que a concepção dominante sobre os problemas nordestinos baseava-se fundamentalmente no conceito de que o Nordeste se define apenas como uma região de secas calamitosas. Dessa concepção resultou uma política administrativa que se designa como de “obras contra as secas”. Por motivos bastante conhecidos falhou a ação governamental nela apoiada. São, em verdade, muito pouco consideráveis os efeitos das “obras” que “contra as secas” se realizaram durante decênios através de investimentos gigantescos.

Não faremos nem reproduziremos aqui um exame crítico da execução dessa política. Interessa apenas apontar suas grandes falhas, para pô-la em cotejo com a política que lhe está sucedendo. Excessivamente simplificador de fenômenos complexos pela sua natureza, o entendimento dos problemas do Nordeste que os circunscreve como *problemas de seca*, omite os seguintes fatos fundamentais:

— a) que as orlas úmidas e semi-úmidas, funcionando em caráter de complemento em relação às vastíssimas extensões de terras secas, recebem o influxo da semi-aridez de suas hinterlândias e, reciprocamente, fazem sentir sobre elas suas influências;

— b) que as estiagens constituem apenas um dos caracteres (importante, é verdade) das condições naturais das zonas semi-áridas esquecendo, no encaminhamento das soluções, que vários outros característicos naturais, ligados ao clima, à estrutura geológica, ao relevo, à hidrologia, aos solos e à vegetação têm igualmente efeitos limitativos ou mesmo repulsivos face às atividades humanas;

* Comunicação apresentada ao simpósio sobre Planejamento Regional, promovido pela Associação dos Geógrafos Brasileiros, em sua Assembléia Geral realizada na cidade de Penedo, estado de Alagoas, em julho de 1962.

— c) que o baixo grau das condições de vida no Nordeste sêco e também no Nordeste úmido resulta não apenas das adversidades do meio natural, mas igualmente de formas de comportamento humano inadequadas às condições naturais;

— d) que, em conseqüência, o problema essencial das condições de vida tanto está presente na área das sêcas calamitosas, quanto em sua periferia e nas manchas úmidas sòlidamente ligadas ao polígono.

No período caracterizado pela política das “obras contra as sêcas”, que poderíamos chamar período IFOCS-DNOCS, além dos erros originários de um entendimento parcial e falho dos problemas, houve os erros da política assistencial paternalista da União, expresso na aplicação mais ou menos desordenada e assistemática de verbas gigantescas no socorro às populações flageladas. Política de sentido humanitário, mas sem resultado em têrmos de solução do problema em seus aspectos fundamentais, da qual derivaram os desvios e as malversações que bem se revelam na expressão “indústria das sêcas”.

Atualmente, porém, a concepção dominante sôbre o Nordeste e seus problemas é a de que se trata de uma grande área em estágio atrasado de evolução econômica possuindo, por isso, graves e angustiantes problemas sociais. As sêcas deixam de ser o grande problema em si para se constituírem em um dos componentes do complexo de fatores responsáveis pelas condições econômicas regionais. Isso, é claro, sem se procurar negar, nem diminuir, o grau de influência que, para a existência dessas condições, tem o mencionado característico de ordem climática.

Uma série de trabalhos e estudos assinala o advento dessa nova problemática do Nordeste, — trabalhos que teriam de ser principalmente de análise econômica, como a significar ter a política sôbre a região passado do domínio dos engenheiros para o campo dos economistas. Lembremos alguns dêsses estudos: os de H. W. SINGER, POMPEU ACIÓLI BORGES e J. LEBRET; os resultantes dos esforços do Escritório Técnico do Nordeste (Banco do Nordeste), órgão pioneiro a serviço do qual fizeram pesquisas valiosas de economia regional S. ROBOCK e D. DE GASPAR; os do antigo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, especialmente o relatório intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, de autoria de C. FURTADO; os realizados sob os auspícios do Conselho Nacional de Economia e os da equipe de economistas da Confederação Nacional da Indústria. Mencionem-se também os estudos apresentados ao Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste (Garanhuns, 1959) por C. FURTADO, P. A. BORGES, J. A. RIOS, I. RANGEL, D. DE GASPAR, J. ANDRADE, A. B. DE OLIVEIRA e outros especialistas conceituados.

Êsses estudos permitem-nos uma visão global bastante clara e bastante objetiva, em têrmos macro-econômicos das realidades nordestinas. A orientação dêsses estudos é a mesma que serve de fundamento a uma mudança de rumos da política econômica do Governo Federal em relação ao Nordeste. As soluções a que se visam são agora as possi-

bilitadas pelo planejamento econômico. Concretiza essa diretriz a constituição do órgão planejador do desenvolvimento do Nordeste. Assim, o período atual da evolução da problemática nordestina é o período da SUDENE assim como a fase anterior foi a fase do DNOCS.

II — ÍNDICES E FATÔRES DO SUBDESENVOLVIMENTO

Acabamos de dizer que os estudos mencionados permitem-nos uma visão global bastante clara e bastante objetiva, em termos macro-econômicos, das realidades nordestinas. O documento que se destaca sob êsse aspecto e pela importância que teve como base da nova orientação governamental é o elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Seu autor, o Sr. CELSO FURTADO, tornou-se o responsável pela estruturação da SUDENE e pela sua direção. A análise econômica que nêle se contém encerra um conjunto de índices comparativos da região nordestina (considerada do Piauí à Bahia) em confronto com o Centro-Sul do país (considerado o Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e mais os estados do Brasil Central).

Para a consideração e exame, que pretendemos fazer das diretrizes de planejamento apoiadas nesses índices, convém reproduzi-los aqui:

1. Renda <i>per capita</i> (US\$ — 1956)	96	303
2. População ativa (%)	31,1	33,9
3. População ativa em atividades primárias (%)	71,7	51,1
4. Terras trabalhadas por pessoa ocupada na agricultura (Ha.)	1,3	2,4
5. Capital investido na agricultura, excetuado o valor das terras (valores de 1950, em Cr\$)	6 300	27 300
6. Grau de evolução técnico-industrial (C. V. por operário)	1,55	2,34
7. Renda por pessoa ocupada (Cr\$)		
Agricultura	3 700	10 600
Indústria	8 900	19 400
Comércio	25 400	30 300
Outros serviços	12 700	24 400
8. Aumento da renda <i>per capita</i> (1948-1956, em % por ano)	1,5	3,5

Completa-se a imagem revelada por êsses algarismos se acrescentarmos que estão em correspondência com êles, como é normal e característico no subdesenvolvimento, fenômenos outros de significação social mais direta. Apresentam-se, com efeito, em grau sumamente insatisfatório, os índices referentes a alfabetização, mortalidade infantil, condi-

ções de saúde, condições habitacionais, padrões alimentares e esperança média de vida. Atenhamo-nos, porém, aos números relacionados acima e procuremos sumariar o que de mais importante êles nos indicam:

1.º — A renda média *per capita*, situada entre as mais baixas do mundo, é inferior a uma terça parte da existente no Centro-Sul. Trata-se, como se sabe, do elemento de expressão sintética do estágio de desenvolvimento econômico, embora por si êle só revele de modo indireto e impreciso as condições de vida e o nível de bem-estar coletivo. No caso nordestino, a significação social dêsse índice econômico acha-se afetada pelas acentuadas desigualdades de distribuição da renda, dada a concentração existente no setor das atividades comerciais e na agro-indústria açucareira, fato agravado pelos contrastes de distribuição interna nessa agro-indústria. Por conseguinte, as condições sociais nordestinas são de grau ainda mais baixo do que o expresso no ínfimo índice econômico da renda *per capita*.

2.º — A menor proporção de população ativa liga-se certamente à distribuição etária da população global afetada pelas migrações negativas. E, com um número menor de pessoas em idade de trabalho, a população ativa diminuída tem seus encargos correspondentemente aumentados, o que se reflete nos níveis de vida. Acresce que é elevadíssima (72%) a proporção dessa população ativa no setor de renda mais baixa, o setor primário, representado por uma agricultura de condições inferiores.

3.º — Essa inferioridade agrícola revela-se de logo na escassez de terras cultiváveis. Exprime-se por 1,3 ha. por pessoa a relação entre terras trabalhadas e pessoas ocupadas na agricultura (No Centro-Sul: 2,4). E ocorre a agravante de serem as terras pouco produtivas e mal trabalhadas. Que são mal trabalhadas, bem o mostra a fragilidade da estrutura econômica rural, exprimindo-se apenas por Cr\$ 6 300,00 o capital investido por hectare, menos de um quarto que no Centro-Sul (valores de 1950, excetuado o preço da terra). Em consequência dêsse fator e de outros (condições naturais e sistemas agrícolas), exprime-se em algarismos ínfimos (Cr\$ 3 700,00 *per capita*) a renda no setor primário, aquêle que emprega perto de três quartas partes da população ativa.

4.º — As atividades industriais não oferecem compensação para êsses desequilíbrios. Em primeiro lugar, pelas suas reduzidas dimensões, pois empregam apenas 8,9% da população ativa. Em segundo lugar, pelo seu baixo índice tecnológico (1,55 C.V. por operário), embora a renda por pessoa ocupada, em cotejo com a do Centro-Sul, ofereça menor, porém não pequena, disparidade (Cr\$ 8 900,00 contra Cr\$ 19 400,00). A menor desproporção de tôdas é a do setor comercial. Observa judiciosamente a respeito o autor do relatório de onde extraímos os algarismos aqui reproduzidos que “a elevada renda por pessoa ocupada, verificada no comércio, constitui clara indicação da posição privilegiada que, numa economia de baixo grau de desenvolvimento, ocupam os intermediários”.

5.º — As cifras reveladoras do aumento comparado da renda (1,5 contra 3,5 por cento ao ano) indicam que os desequilíbrios de desenvolvimento tendem a agravar-se cada vez mais. Essas taxas referem-se ao período 1948-1956. No quinquênio subsequente, sabemos como se acelerou a expansão industrial no Centro-Sul, notadamente em São Paulo, o que se traduzirá em uma disparidade ainda maior a exprimir-se nas taxas de aumento de renda das duas grandes áreas.

São vários e complexos os fatores responsáveis pela situação que acima se retrata de modo sumário. Basicamente encontram-se os da infra-estrutura fisiográfica, que respondem pela deficiência de recursos e de condições naturais. Seguem-se os fatores humanos e antropogênicos, cuja origem e evolução se devem procurar na história econômica e social da região. Explicadas pelas duas categorias de fatores, temos as formas de utilização de recursos, de adaptação das atividades humanas às condições naturais e de organização do espaço produtivo que, a seu turno, encerram eficiências e desequilíbrios causadores da baixa produtividade, o que também significa subdesenvolvimento.

Não é esta a oportunidade de examinarmos esse conjunto de fatores, o que por si seria tema para uma monografia. Aos objetivos desta comunicação apenas interessa registrar que a evolução econômica recente não encontrou forças para vencer os obstáculos por eles representados e, com isso, possibilitar à região emparelhar-se com a dinâmica de desenvolvimento das regiões do sueste e do sul do país.

A evolução recente não encontrou essas forças, primeiro pela fraca capacidade regional de produzir rendas. Em segundo lugar, em virtude de um processo de transferência de recursos que a depauperou. Retomando o pensamento do autor do relatório do GTDN, vê-se que a causa da sangria reside na própria estrutura das relações externas da economia nordestina. Possui o Nordeste um saldo positivo em sua balança comercial com o exterior que é absorvido pelo saldo negativo do comércio com o Centro-Sul. Forçado pelas tarifas aduaneiras e pela política cambial a receber do mercado interno grande parte de seus produtos de importação, transfere o Nordeste para o Centro-Sul grande parte de seus saldos de divisas, aumentando a capacidade de importar, portanto de desenvolver-se, daquela região. Dêsse modo, nas palavras do relatório, “a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando assim a disparidade de níveis de desenvolvimento”.

Êsses, ao nosso ver, os elementos centrais do diagnóstico que serviu de base à mudança de política econômica do Governo Federal em relação ao Nordeste. As diretrizes básicas de ação dele decorrentes acham-se

“a) intensificação dos investimentos industriais, visando a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;

b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;

c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistentes ao impacto das sêcas;

d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando a incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.”

III — A GEOGRAFIA E O ESTUDO DOS PROBLEMAS REGIONAIS

Todos os estudos e toda política de ação referentes ao Nordeste interessam de perto à geografia brasileira. Pelas próprias peculiaridades do conhecimento geográfico, dado o senso de síntese e senso inter-relacionista que lhe são peculiares, tanto contribuíram para enriquecer os conhecimentos da geografia regional, os estudos geológicos, climáticos e botânicos da fase IFOCS-DNOCS como os atuais estudos econômicos da região. E dado também o caráter dinâmico dos fenômenos que compõem os complexos geográficos regionais, existe para o geógrafo igual interesse em conhecer os fundamentos da velha política das “obras contra as sêcas” como os fundamentos da atual política de soerguimento econômico da região. E em conhecer, num caso como no outro, os resultados dessas políticas.

Essa, a parte em que os planos de ação oferecem material e subsídios para a geografia. A recíproca, isto é, a contribuição geográfica para os planos de ação decorre da posição conceitual e metodológica da geografia regional. Trata-se, como se sabe, de um conhecimento de feição globalista, abrangendo os quadros naturais e os quadros humanos interpretados ambos em função das relações de cada um de seus elementos para com todos os demais. Daí a aptidão de geografia regional em surpreender problemas regionais dado que êsses problemas são gerados pelos desequilíbrios, desajustamentos e inaptações existentes entre os elementos do complexo humano, uns em relação a outros ou em relação a elementos do complexo natural. Maior será essa aptidão se se orientar a pesquisa não apenas pelo interesse científico no que êle exige de observações informativas interpretativas do quadro regional, mas também deliberadamente pelo interesse normativo, isto é, pelo interesse de identificar e definir problemas e de indicar diretrizes para sua solução. Nesse caso, poder-se-á falar de um diagnóstico geográfico de determinada região tão legitimamente quanto de um diagnóstico econômico.

Com os diagnósticos dos economistas, deverão combinar-se os dos geógrafos para um conhecimento amplo e completo da região. E as

indicações de diretrizes de solução mais ainda se precisam combinar com os resultados das análises econômicas porque, se ao geógrafo cabe grande parcela na identificação de problemas e de possibilidades de desenvolvimento, é ao economista principalmente que incumbe indicar e mobilizar as disponibilidades de meios de ação para êsse desenvolvimento e programar suas aplicações. Em uma palavra, a contribuição geográfica é básica no diagnóstico e apenas complementar na terapêutica. A do economista é básica nas duas fases.

No caso em exame, o do planejamento visando ao soerguimento econômico do Nordeste, prescindiu-se dos estudos geográficos e da contribuição que êles podem dar para o conhecimento da região necessário à fixação das diretrizes do planejamento. Sem pretender deter-nos no exame das causas dessa omissão, nós a atribuímos principalmente ao fato de serem em geral pouco conhecidos e, por isso, subestimados, no seio das elites culturais e das elites dirigentes do país, os processos e métodos de trabalho da ciência geográfica. A explicação é, portanto, a mesma existente para o desprestígio, no Brasil, da geografia em relação a outros ramos do conhecimento.

Decorre do fato uma situação singular para o geógrafo. O planejamento regional, como vimos, está situado dentro de seu campo de estudos e tem para êle o mais vivo interesse, seja quanto a sua fundamentação, seja no tocante a suas diretrizes e seus resultados. Mas, não tendo sido solicitada, sua contribuição, dada *a posteriori*, só poderá ter caráter crítico, correndo o risco de ser atribuída a uma certa prevenção de pessoas, cujos conhecimentos se julgou desnecessário utilizar na realização dos estudos ou no delineamento das diretrizes de ação.

Disso resulta uma posição desconfortável para os geógrafos nordestinos convocados a trazer sua contribuição a um debate sobre planejamento regional. Desconforto que se atenua, é verdade, quando os geógrafos reconhecem as qualidades e a competência dos que estão enfrentando problemas da vastidão e da complexidade dos existentes na região nordestina. As reservas que, no plano técnico-científico, opomos a certas orientações da SUDENE não podem ter propósitos outros que não sejam os de uma colaboração crítica de sentido geográfico.

Dentro dêsse espírito apontaremos de forma sumária as omissões de fundamentos geográficos existentes nas diretrizes básicas do planejamento econômico do Nordeste e indicaremos estudos geográficos que, em nosso entender, se tornam necessários na transformação dessas diretrizes em ação programada.

Antes de fazê-lo, porém, registremos uma observação geral. Sabemos da existência, na SUDENE, de setores de estudos cobrindo aspectos variados das realidades regionais: geologia, hidrologia, hidro-geologia, meteorologia, mineralogia, pedologia, agricultura, pesca, indústrias, artesanato, abastecimento, etc. Estudos que visam a servir de apoio a planos específicos de ação nos respectivos setores. Pena que se não divulguem regularmente os resultados dêsses estudos, todos do maior

interêsse para os que fazem a geografia da região. Pena também que se não realize uma coordenação dos resultados de tais estudos e dos resultados de trabalhos outros que, sobre o Nordeste, são realizados por outros órgãos e pessoas. Não só uma coordenação: também uma interpretação de uns à vista de outros naquilo em que cada um pudesse ser esclarecido pelos outros e contribuir para o esclarecimento dos demais. Os trabalhos resultantes seriam sínteses de feição geográfica a juntarem-se ao acervo de conhecimento sobre a região que precisa ser enriquecido em favor mesmo dos planejamentos a ela destinados. Seria tarefa para geógrafo, geógrafo de alto nível a ser recrutado dentro ou fora do país e a ser auxiliado por alguns jovens especialistas da região.

IV — A GEOGRAFIA E AS DIRETRIZES BÁSICAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Transcrevemos anteriormente os quatro itens onde se consubstanciam as diretrizes gerais da política de desenvolvimento, tal como figuram no relatório do antigo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. No documento básico que acompanhou a mensagem ao Congresso propondo a criação da SUDENE, êsses itens são reproduzidos com algumas alterações. O Plano Quinquenal da SUDENE (1961-1965), enquadrado naquelas diretrizes gerais, programa pormenorizadamente, com previsão de aplicação de recursos financeiros, realizações visando ao fortalecimento da infra-estrutura econômica regional (rodovias e energia elétrica) e uma série de projetos específicos agrupados sob os títulos de “transformação da estrutura agrária”, “racionalização da oferta de alimentos”, “reequipamento da indústria têxtil” e “investimentos de caráter social e cultural”.

Na indicação de estudos geográficos que deveriam ter sido realizados e que ainda se torna necessário realizar para o apoio do planejamento da economia nordestina, deixaremos de considerar o assunto segundo êle se exprime nesses projetos específicos. Estamos informados, aliás, de que alguns dêsses projetos são passíveis das modificações que resultarem de estudos em processo de realização, fato que tornaria ainda oportunos os subsídios que se pudessem oferecer. Mas as limitações inerentes à comunicação do tipo que estamos elaborando, obrigam-nos a tomar como objeto de nossas observações os itens gerais onde se concretizam as chamadas diretrizes básicas. Vejamo-las.

1. “Intensificação dos investimentos industriais, visando a criar fontes de empregos nas zonas urbanas, onde já se acumulam grandes massas de subempregados, e a modificar a estrutura econômica regional, ainda fortemente impregnada de resquícios feudais.”

Está amplamente fundamentada essa proposição básica no aludido documento do GTDN. Além disso, em termos gerais, é de uma evidência

quase axiomática a função das atividades industriais como alavanca do desenvolvimento econômico. A necessidade de aumentar a renda regional e a necessidade de gerar emprêgo não poderão ser atendidos por meios mais eficazes, sobretudo em uma região de escassez de terras cultiváveis e de severas limitações naturais à agricultura. Acresce que possuem as indústrias um maior caráter dinâmico, uma capacidade maior de transformar a estrutura econômica regional e, por isso mesmo, uma função direcional das forças de produção, dadas as repercussões de seu desenvolvimento nos demais setores econômicos.

É certo naturalmente que a intensificação dos investimentos está sendo promovida por meio de estímulos do setor privado e por meio de coordenação e orientação do setor público, o que constitui objeto de estudo e de medidas da esfera dos economistas. Deve-se considerar, porém, igualmente, a necessidade de um quadro industrial ou de quadros industriais adequados à região e funcionalmente ordenados, o que se deveria basear:

a) em estudos e levantamentos do atual incipiente quadro de indústrias, visando a evidenciar os defeitos, debilidades e lacunas que impedem seu desenvolvimento;

b) em pesquisas visando à identificação dos tipos e ramos de indústrias cuja expansão se torne prioritariamente necessário;

c) em estudos dos meios potenciais, existentes na região, capazes de ser mobilizados para formação de um amplo quadro industrial.

Para a realização desse conjunto de estudos, empregam-se naturalmente os processos metodológicos das ciências econômicas. Estamos certos, porém, de que poderiam ser empregados também e complementarmente as técnicas geográficas de pesquisa, já que a matéria, sendo indústria, pode ser esboçada pela geografia industrial. Tarefa do campo geográfico poderia ser preliminarmente a elaboração de uma série de cartogramas interpretados que oferecessem um retrato geral da situação existente. Inventários, pesquisas e estudos da produção regional de matérias-primas na região em áreas nela destacadas ou, ainda, para determinados tipos de indústrias poderiam constituir outra tarefa a ser realizada segundo a metodologia geográfica. Uma terceira, a dos estudos específicos das possibilidades de expansão da produção de determinada matéria-prima em face das variadas condições ecológicas e das variadas condições econômicas regionais. Uma outra, ou várias outras: o estudo das relações entre as atividades industriais e as atividades agropastoris, assim como, em casos específicos, o grau de influência de projetos industriais sobre as atividades rurais.

Setor importante a ser lembrado em uma política de industrialização é, por outro lado, o dos problemas locacionais. Sabe-se que a localização industrial, em uma economia de desenvolvimento planejado, não deve obedecer simplesmente à lei econômica da maior renda, mas também aos interesses coletivos de ordem social e de organização do

espaço. São conhecidos os inconvenientes que, nas áreas de desenvolvimento espontâneo das atividades industriais, decorrem dos excessos de concentração horizontal por efeito de suas influências diretas e sobretudo indiretas sobre a estrutura do povoamento, sobre os problemas do abastecimento e, em geral, sobre a organização do espaço econômico. Soluções adequadas às condições regionais deverão resultar de estudos que são, sem dúvida, da esfera da Teoria do Desenvolvimento Industrial, mas que envolvendo problemas especiais, são também da esfera da geografia das indústrias.

2. "Transformação da estrutura agrária da zona úmida litorânea, visando a uma utilização mais intensiva das terras para aumentar a produtividade da economia açucareira e permitir a criação de unidades familiares especializadas na produção de alimentos".

O objetivo dessa proposição baseia-se no pressuposto da necessidade de promover-se a expansão e vitalização das atividades agrícolas paralelamente às das atividades industriais, dados os vínculos e relações de dependência recíproca existente entre as duas. Está implícita a elevação do nível de vida das populações rurais, assim como a melhoria das condições do abastecimento alimentar. Para esses objetivos foi selecionado prioritariamente a região canavieira. Nessa escolha, a nosso ver, faltou o apoio em realidades geográficas, mais particularmente agrogeográficas. Pelas seguintes razões, já por nós referidas em outras oportunidades:

- 1) Trata-se, como se sabe, de região de estrutura macrofundiária como é peculiar ao sistema agrário da *plantation* canavieira. A implantação de um sistema de policultura baseado em uma estrutura de pequenas propriedades encontra ali um obstáculo de ordem institucional dificilmente transponível em face dos dispositivos da Constituição Federal que regulam a desapropriação;

- 2) Para se transformar a região canavieira em área de policultura ou mesmo em zona de produção agrícola diversificada, além da modificação da estrutura fundiária, seria necessária a mudança do sistema agrícola.

Essa mudança encontra embaraços muito sérios nas condições naturais, que não são uniformes, bem como nos gêneros de vida e nos padrões sócio-culturais informados e sedimentados secularmente pelo sistema canavieiro de uso da terra.

Para um plano visando simultaneamente ao aumento da produção alimentar e à melhoria das condições de vida das populações rurais, entendemos que as condições agrogeográficas da região do agreste, consideravelmente mais favoráveis, confeririam prioridade para essa região. Isso porque:

- 1.º — Possuindo uma estrutura fundiária heterogênea, a região agreste conta com áreas de predominância de pequena e média pro-

priedades em harmonia com os sistemas agrícolas diversificados existentes na região. Seria, pois, muito menos onerosos os encargos devidos a problemas institucionais.

2.º — Existindo no agreste sistemas agrícolas baseados na policultura, com ênfase na produção alimentar, não se tornaria necessária a implantação de novos sistemas agrícolas. De um lado, êsses sistemas agrícolas são adaptados às condições naturais e, do outro lado, constituem o fundamento tradicional de gêneros de vida e padrões sócio-culturais do homem rural. O que se teria a fazer, respeitando essas condições e aptidões naturais e humanas, seria melhorar os sistemas agrícolas existentes. Com isso se estaria, ao mesmo tempo, ampliando uma função também tradicional do agreste, que é a função de celeiro ou de abastecimento dos centros litorâneos e da zona canavieira.

O fato, todavia, é que já foi dada opção prioritária à zona canavieira, onde tudo está por fazer para mudança ou diversificação do sistema agrário. Importa considerar que, mesmo partindo de uma decisão já tomada, os estudos geográficos seriam necessários para o encontro das soluções adequadas. Estudos, agora, sobre a zona escolhida. Se se tratasse de área homogênea, quanto a suas condições naturais, e quanto às formas de sua utilização, mesmo sob o sistema canavieiro de uso da terra, ainda assim conviria realizar um estudo completo de geografia regional com vistas ao objetivo de promover sobre a pretendida modificação de sistema agrário. Sabemos, porém, que a zona canavieira está longe de possuir condições homogêneas, seja naturais, seja no tocante aos fatos devidos à presença do homem. Não são as mesmas, por exemplo, essas condições nos vales do Ceará-Mirim e do Paraíba; no norte e no sul de Pernambuco; nos vales alagoanos e no recôncavo da baía de Todos os Santos. Seria necessário fixar em estudos as variações existentes e tentar-se um zoneamento para seleção de áreas mais adequadas à desejada diversificação de utilização.

Conforme os critérios seletivos a estabelecerem-se, poder-se-ia delimitar, por exemplo:

a) as áreas de estrutura econômica canavieira mais robusta e de maior caráter dinâmico, contando com fatores favoráveis de infra-estrutura fisiográfica (clima, solos, relêvo, águas) e de infra-estrutura econômica (transportes, energia para irrigação);

b) as de estrutura econômica mais débil onde a infra-estrutura fisiográfica menos favorável à exploração canavieira oferecesse aptidões maiores para a policultura alimentar;

c) as de melhores aptidões naturais e sócio-culturais para a policultura;

d) as de aptidões específicas para os diferentes tipos de combinações agrícolas a serem implantadas.

Estudos agrogeográficos que se realizassem com êsses objetivos poderiam efetuar uma seleção de áreas preferenciais, indicar bases

para seu escalonamento servir de apoio a formas várias de diversificações e de combinações agrícolas a serem estabelecidas.

3. “Transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas, no sentido de elevar sua produtividade e de torná-la mais adaptada às condições ecológicas”.

Baseia-se essa diretriz no problema da baixíssima produtividade da economia das zonas semi-áridas e no fato de apresentar essa economia certas inaptações às condições naturais. Parece-nos realísticos êsses fundamentos e a diretriz nêles apoiada insusceptível de reservas que se originassem do conhecimento geográfico da região. São, todavia, imensas as dificuldades a vencer oriundas sobretudo das adversidades das condições naturais. Sabe-se que no Nordeste sêco domina como forma de exploração da terra, com acentuadas variações zonais em seus termos, o sistema: pecuária extensiva — algodão-pequena lavoura. Os dois primeiros elementos dêsse sistema, já sendo adaptados às condições naturais, deveriam ter melhorados seus processos e técnicas de trabalho. Quanto à pequena agricultura, sabe-se que, além de fazer-se nos modelos primitivos e predatórios de sistema de *lavoura cabocla*, tem resultados aleatórios ou mesmo lotéricos em virtude da instabilidade do regime pluviométrico. Trata-se, como salienta o relatório do GTDN, do setor mais sensível ao impacto das sêcas, sendo o caráter calamitoso e os graves efeitos sociais das estiagens, devidos à circunstância de residir na pequena lavoura o sustentáculo da maior parte da população rural. A forma de corrigir essa debilidade seria obviamente de concentrar sua produção em áreas mais propícias e apelar, sempre que possível, para as práticas de irrigação.

Ocorre que nem o fortalecimento da pecuária, nem o fortalecimento do setor algodoeiro, nem a melhoria das condições da lavoura alimentar poderão realizar-se através de medidas ou soluções padronizadas para todo o conjunto das zonas semi-áridas. É que as áreas do Nordeste sêco apresentam-se variadas em suas condições naturais e correspondentemente diversificadas em tudo o que se liga à presença e às atividades humanas. Êsse fato impõe a necessidade de identificação e delimitação de áreas agrogeográficas ou regiões agrárias homogêneas. O zoneamento a que se procedesse poderia servir de base a uma escala de prioridade onde se agrupassem tipos de áreas susceptíveis de uma resposta satisfatória, em termos sociais e econômicos, aos programas a ela destinados.

A cada um dos tipos de áreas encontrados corresponderia um programa-tipo a êle adequado. E êsse programa tanto poderia consistir na organização de unidades-modêlo de uso da terra a servirem de padrão regional como, simultaneamente, em medidas nos setores específicos da hidrologia, das forragens, da cotonicultura e das lavouras alimentares.

Acrescentemos que, para as últimas, poderiam ser elaborados planos especiais aplicáveis às manchas de maior aptidão agrícola, possuindo função abastecedora susceptível de melhoria e ampliação, como é o

caso das serras úmidas, dos vales úmidos e dos brejos. À concentração agrícola nessas manchas poderia corresponder um alívio das atividades da pequena lavoura nos pediplanos secos, tornando sua economia menos vulnerável ao impacto das secas, como se deseja. Ressalvemos apenas que certas dificuldades ocorrerão nesse particular ligadas ao fato de ser a pequena lavoura elemento solidário do sistema agrícola existente.

De qualquer forma, é insusceptível de dúvida a necessidade de estudos que orientem esses programas. E, nesses estudos, dada sua natureza, a contribuição da agrogeografia parece-nos que poderá ser das mais fecundas.

4. “Deslocamento da fronteira agrícola, visando a incorporar na economia da região as terras úmidas do sul da Bahia e do Maranhão, abrindo por intermédio deste último as portas de acesso às terras amazônicas”.

Essa quarta grande frente de planejamento, terceira no setor agrícola, não oferece problemas menos vastos nem menos complexos que as demais.

No caso particular das terras novas de clima úmido existentes em áreas transicionais afastadas dos grandes centros demográficos nordestinos, repetem-se os sérios problemas peculiares às faixas pioneiras de colonização. Problemas que, no caso em aprêço, acham-se agravados pelas limitações e adversidades do quadro natural. Para uma idéia desse agravamento diríamos apenas que o desejado êxito do empreendimento teria a significação de um grande feito na história dos movimentos colonizadores e especialmente na da ainda incipiente conquista agrícola dos espaços equatoriais superúmidos.

À parte o caso das terras úmidas do sul da Bahia, o grande objetivo definido no item supra é o da colonização do centro noroeste do estado do Maranhão. Fundamenta-se essa diretriz, segundo nos é dado conhecer:

a) No deslocamento espontâneo já existente, em escala bastante acentuada, de populações das zonas semi-áridas para o estado do Maranhão, especialmente para a região do vale do Pindaré;

b) Na necessidade de organizar e fortalecer a economia dessa área pioneira bem como de assistir suas populações;

c) Na necessidade de estabelecer uma drenagem populacional organizada das zonas semi-áridas em face da pretendida reorganização de sua economia.

d) No interesse expresso de abrir portas de acesso para a colonização da Amazônia.

Não existem estudos geográficos que nos revelem convenientes as condições da região, sendo, em geral, muito escassos os existentes sobre

o estado do Maranhão. Dêsse fato e sobretudo da circunstância de jamais têmos tido oportunidade e realizar pesquisas na região, resulta possuímos sôbre ela apenas as noções derivadas de procedimento dedutivo e da interpretação de cartas de pequena escala.

Alguns dados fundamentais nos permitem uma idéia muito geral do clima, dos solos, do relêvo, da hidrografia e da vegetação do centro-nordeste do Maranhão. São os seguintes: 1.^o — trata-se de uma secção da orla da floresta equatorial sul-americana, em posição de muito baixas latitudes; 2.^o — a estrutura geológica é do tipo sedimentar. Êsses elementos nos levam a admitir serem as condições naturais adversas ao desenvolvimento de uma grande economia agrícola. Isso porque:

a) O clima superúmido, possuindo estação sêca muito curta, restringirá a um número inconvenientemente reduzido as plantas e animais que deverão constituir as combinações agrícolas básicas;

b) Os solos de boa qualidade devem ser apenas os das várzeas aluviais, representando uma fração pequena das terras. A configuração linear das áreas dêsses solos constitui obstáculo à formação de zonas extensivamente agrícolas, como bases de um povoamento maciço;

c) As chapadas interfluviais, de solos silicosos derivados de decomposição de arenitos, ocupam as grandes extensões da região. Em clima superúmido, a lixiviação de tais solos, furtando-lhe o horizonte rico em matéria orgânica, faz-se com rapidez assombrosa, segundo a experiência de outras áreas da floresta equatorial brasileira.

Trata-se, aliás, de problemas do tipo dos que têm tornado extremamente difícil a conquista agrícola das áreas situadas em todo o grande anel das florestas equatoriais, tanto na América quanto na África e no Oriente (Samatra, Bornéu, Nova Guiné). E a êsses problemas somam-se os da acessibilidade, ou seja os da posição da região, em face da necessidade de um intercâmbio capaz de dinamizar sua economia.

Êsses obstáculos e dificuldades não nos conduzem a uma posição extrema. O caso da região maranhense em foco, sendo o de uma área de migrações positivas, que se vêm processando de maneira mais ou menos anárquica, reconhecemos que reclama de uma forma ou outra a ação programada do órgão de planejamento regional nordestino. As dúvidas que levantamos relacionam-se com a existência ou não de condições para a constituição de uma robusta economia agrícola no rastro da ocupação pioneira espontânea que ali se verifica atualmente.

A indagação a ser posta é no sentido de saber se, nas condições existentes, se deve objetivar um movimento colonizador de grandes dimensões, à semelhança dos realizados por outros exemplos de frentes pioneiras do país (Espírito Santo, São Paulo, Paraná, sul de Goiás), ou se, para adaptar-se às circunstâncias específicas do fenômeno regional, não deveria a ação programada possuir muito menor amplitude. Optamos pela segunda alternativa. Acresce às considerações já aduzidas que, nos citados exemplos de frentes pioneiras de povoamento, se

tratava de movimentos de populações atraídas por grandes manchas de terras ricas a serem cultivadas com produtos de alto valor comercial. No caso maranhense, tudo indica tratar-se de movimento com outra explicação. O que se verifica é um transbordamento de populações das zonas áridas, uma parte do qual procura simplesmente o que mais escasseia em tais zonas: terras cultiváveis. E nestas funda-se uma economia de subsistência de baixo padrão, mantida pelos tradicionais processos de itinerantismo ou semi-itinerantismo agrícola.

Como quer que seja, a diretriz está traçada. Nela, como nas demais grandes direções do planejamento do Nordeste, os estudos geográficos devem-se associar aos de outros ramos para esclarecimentos definitivos e minuciosos das realidades regionais, não sendo demais insistir que o êxito da ação planejada depende em grande parte de todos êsses estudos. Lembraremos a respeito:

a) Pesquisas das condições climáticas, morfológicas, biogeográficas e edafológicas da região para efeito de selecionarem-se as combinações agrícolas (plantas e animais) mais adaptadas ao quadro natural da região;

b) Levantamento das áreas recentemente povoadas, da estrutura do povoamento e dos tipos de agricultura realizados (a ser facilitado pela aerofotointerpretação);

c) Seleção e estudo das áreas de condições mais apropriadas à implantação de sistemas agrícolas evoluídos através de núcleos de colonização;

d) Estudo do problema da acessibilidade e de uma rede de comunicações, com vistas à integração da área no espaço econômico nordestino como base de uma economia de trocas a servir de apoio ao desenvolvimento da região.

SUMMARY

Northeast, Planning and Geography

The author divides this article into four parts. In the first he enters into considerations about the new conception of problems in the Northeast. This new point of view is expressed to the full in the creation of a new planning agency, the SUDENE (Superintendency of Economic Development in the Northeast), that tackles the drought problem merely as one of the components affecting the life of the region, which is a very different matter from the previously accepted way of thinking that considered drought to be the fundamental problem.

In the second part, the author makes use of a system of indices to evaluate the extent of underdevelopment in the northeastern region and the factors involved. A comparison of the region in question with the West Centre reveals the wide range of disparity, which intends to grow ever more accentuated, aggravating the situation in the Northeast. The various studies effected with a view to analysing the problems of the region have induced the government to adopt the following orientation in order to bring the slump in the regional economy under control: intensification of industrial investments; transformation of the agricultural economy of the humid seaboard with the object of furnishing an adequate supply to the urban centres, where industrialization should be actively promoted; progressive transformation of the economy in the semi-arid zones and, finally, a shift in the position of the agricultural frontier of the Northeast so as to include the humid lands of Maranhão in the regional economy, thereby capacitating it to receive the overflow of population created by the reorganization of the economy of the semi-arid belt.

In the third part, the author points out the importance of geography in planning. Geography, above all Regional Geography, being a science embracing the global study of the region, it is well fitted to indicate the problems of the Northeast by means of a reliable diagnosis.

Unfortunately, suggests the author, geographers are not generally called upon to take part in planning operations, on account of the low esteem in which they are held by the governing classes of Brazil.

In the last part, the author examines the four fundamental topics dealt with in the SUDENE plan, and in each of them discusses the role that should be reserved for the geographer in drafting the basic precepts. In his analysis of the first topic, he cites the importance of industrial geography in making an accurate survey of the existing situation, studying the relationship between industry and stock and crop raising, and localizing a suitable site for industrial plants. Proceeding to the second topic, transformation of the agrarian pattern of the humid belt, the author criticizes the plan, considering that the change would be hard to bring about in a coastal region where monoculture was so firmly entrenched, and suggesting in exchange that the output of diversified food produce be intensified in the Agreste or transitional zone between the humid seaboard and the semi-arid interior. With regard to the third topic, transformation of the economy in the semi-arid region, the author comes out in favor of improving the livestock and the culture of cotton, and recommends restricting food crop farming to the humid valleys called "brejos", he is of the opinion, however, that Geography could prove extremely helpful in carrying out zoning studies if they were given top priority in the execution of the plan. Finally, reviewing the fourth topic, shifting the agricultural frontier into Maranhão, Prof. M. LACERDA DE MELO calls to mind that the region contemplated is largely tropical rainforest, verging on Amazonia and almost entirely unexplored from the climatic, morphological, biographical and edaphological point of view, and that it is already being settled spontaneously. He draws attention, moreover, to the necessity of ascertaining which areas are already settled and selecting the most suitable tracts for establishing farming centres and installing a system of communications.

RÉSUMÉ

Nord-Est, Planning et Géographie

L'auteur divise le travail en quatre parties: dans la première il aborde la nouvelle conception des problèmes du Nord-Est. La meilleure expression de ce nouveau point de vue se trouve dans un organisme de planning, la SUDENE (Surintendance de Développement Economique du Nord-Est), qui considère le problème de la sécheresse comme étant seulement un des facteurs affectant la vie régionale, tout au contraire de ce qu'on pensait auparavant quand on croyait que la sécheresse en était le problème fondamentale.

Dans la seconde partie, l'auteur s'occupe du sous-développement de la région du Nord-Est et de ses facteurs au moyen d'indices. En comparant la région à l'étude avec le Centre-Sud, on voit la grande différence qui tend à s'accroître chaque fois davantage en empirant la situation du Nord-Est. Ce sont les diverses études diagnostiques des problèmes régionaux qui ont obligé le gouvernement à prendre comme directrices basiques pour combattre la crise de l'économie régionale l'intensification des investissements industriels, la transformation de l'économie agricole du littoral humide, afin de pouvoir fournir suffisamment en denrées alimentaires les centres urbains dont l'industrialisation devrait être intensifiée; transformation progressive de l'économie des zones semi-arides et, finalement, déplacement de la frontière agricole du Nord-Est, dans le but d'incorporer les terres humides du Maranhão à l'économie régionale et que grâce à cela elle puisse recevoir l'excédent de population créé par la réorganisation de l'économie de la bande semi-aride.

Dans la troisième partie, l'auteur aborde l'importance de la géographie dans le planning. La science géographique, surtout la Géographie Régionale, étant une science d'étude globale de la région, elle pourrait indiquer les problèmes du Nord-Est au moyen d'un véritable diagnostic.

Malheureusement, dit l'auteur, les géographes ne sont généralement pas appelés à faire partie des plannings car ils sont sous-estimés de l'élite cultivée du Brésil.

Dans la dernière partie, l'auteur fait des commentaires sur les quatre topiques fondamentaux du plan de la SUDENE, et pour chacun d'eux, il décrit le rôle qu'aura le géographe dans l'élaboration des bases directrices. Dans le premier topique, qui est l'industrialisation, il montre l'importance de la géographie industrielle dans le relèvement de la réalité actuelle dans l'étude des relations entre l'industrie et les activités agro-pastorales et dans la localisation des industries. Dans le second topique, qui est la transformation de structure agraire de la zone humide, l'auteur critique le plan, trouvant que dans la région littorale d'une seule culture ce changement serait difficile et il propose par contre que dans l'Agreste (région de transition entre le littoral humide et l'intérieur semi-aride) l'agriculture de genre alimentaire soit intensifiée. Dans le troisième topique, qui est la transformation de l'économie de la région semi-aride, l'auteur défend l'amélioration des troupeaux et de la culture du coton, conseillant que l'agriculture de genre alimentaire soit restreinte aux "brejos" (vallées humides); cependant, il pense que la Géographie pourrait apporter une aide précieuse, si des études de répartition des zones étaient faites, visant à la priorité dans l'exécution du plan. Enfin, dans le quatrième topique qui est le déplacement de la frontière agricole vers le Maranhão, le professeur M. LACERDA DE MELO, rappelle qu'il est question d'une région tropicale humide, couverte d'une végétation florestale voisine de l'Amazonie et encore presque totalement inconnue du point de vue climatique, morphologique, bio-géographique et édaphologique et qui est déjà en train de se peupler spontanément. Il rappelle encore la nécessité de connaître aussi les zones déjà peuplées, de choisir les zones les plus appropriées pour y installer des nucléus coloniaux et d'y installer un réseau de communications.